



Извештај о ревизији правилности пословања Специјалне болнице за рехабилитацију „Русанда“ Меленци, у делу који се односи на увећање плата запослених од 1. јануара до 31. децембра 2019. године и јавне набавке у периоду од 1. јануара 2018. године до 31. децембра 2019. године



**Број 400-1189/2020-05/7
Београд, 15. децембар 2020. године**

Мисија

Државна ревизорска институција поузданим информацијама доприноси добром управљању, транспарентности и одговорности у јавном сектору.

Зашто смо спровели ову ревизију?

Теме за ревизију правилности пословања одређене су на основу резултата до сада спроведених ревизија финансијских извештаја и правилности пословања здравствених установа као корисника средстава Републичког фонда за здравствено осигурање. У до сада спроведеним ревизијама уочени су и утврђени недостаци и неправилности које се односе на:

- увећање плате из сопствених прихода без доношења општег акта здравствене установе којим се уређују елементи за обрачун и исплату увећања плате;
- увећање плате из сопствених прихода без примене донетог општег акта здравствене установе;
- утврђивање остварених сопствених прихода и расхода који су настали остваривањем ових прихода, ради утврђивања расположивих средстава за увећање плата запослених;
- увећање плате из сопствених прихода није вршено сразмерно учешћу трошкова рада у оствареном сопственом приходу.

У до сада спроведеним ревизијама утврђене су и неправилности у вези са планирањем, спровођењем и праћењем извршења јавних набавки што указује на слабости и одсуство интерних контрола у вези са вршењем послова јавних набавки.

Циљ ове ревизије је да обезбеди довољно валидних података за оцену примене прописа из области расхода за запослене и јавних набавки и давање препорука за унапређење пословања здравствених установа како би се обезбедило преузимање обавеза и извршавање расхода у складу са прописима.

Шта смо препоручили?

За уређење области која су биле предмет ревизије дато је шест препорука које су усмерене на:

- утврђивање висине прихода који се могу користити за остваривање права на увећање плата запослених и обавештавање репрезентативног синдиката;
- образовање комисије за јавне набавке и обављање послова јавних набавки уз поштовање услова прописаних Законом о јавним набавкама;
- извршавање набавки добара, услуга и радова уз спровођење поступака јавних набавки, када није прописано изузеће од примене Закона о јавним набавкама;
- додељивање и извршавање уговора у поступцима јавних набавки уз поштовање услова прописаних Законом о јавним набавкама.

Резиме

Специјална болница за рехабилитацију „Русанда“, Меленци (у даљем тексту: Специјална болница):

је донела општи акт послодавца којим су уређени елементи за увећање плате, али није утврдила висину прихода који се могу користити за остваривање права на увећање плата запослених

Специјална болница није вршила увећање плата запослених у 2019. години из прихода остварених пружањем услуга ван обавезног здравственог осигурања.

није поштовала поједине мере за спречавање корупције и услове за покретање поступка јавне набавке прописане Законом о јавним набавкама

- у 2018. и 2019. години није имала акт о јавним набавкама;
- у 2019. години није имала службеника за јавне набавке;
- у најмање 9 спроведених поступака јавних набавки, за чланове комисије за јавне набавке именовала лица која нису запослена код наручиоца и која немају одговарајуће стручно образовање из области из које је предмет јавне набавке.

је извршила набавке добара, услуга и радова у износу од 54,10 милиона динара које нису у складу са Законом о јавним

- у 2018. и 2019. години извршила набавке добара, услуга и радова у вредности од 23,67 милиона динара, без спровођења поступака јавних набавки, а да нису постојали разлози за изузеће од примене Закона о јавним набавкама;

- преузела обавезе за набавке obroka за исхрану пацијената у износу од 27,80 милиона динара по основу оквирног споразума који је закључен на већу вредност од процењене вредности јавне набавке, без претходног уверавања да та вредност није већа од упоредиве тржишне цене;

- извршила увећање обима дела набавки добара и услуга за више од 5% вредности уговора, односно, за укупно 2,63 милиона динара, без спровођења новог поступка јавне набавке.

САДРЖАЈ:

I ЗАКЉУЧЦИ И НАЛАЗИ.....	5
1. УВЕЋАЊЕ ПЛАТЕ ЗАПОСЛЕНИХ	5
1.1. Специјална болница је донела општи акт послодавца којим су уређени елементи за увећање плате, али није утврдила висину прихода који се могу користити за остваривања права на увећање плата запослених.....	5
2. ЈАВНЕ НАБАВКЕ	8
2.1. Специјална болница је планирала поступке јавних набавки у складу са прописима који уређују ову област, осим у делу доношења акта о јавним набавкама	8
2.2. Специјална болница је у 2018. и 2019. години покретала поступке јавних набавки у складу са прописима, осим у делу образовања комисије за јавне набавке и одређивања службеника за јавне набавке.....	9
2.3. Специјална болница је у 2018. и 2019. години извршила расходе за набавке добара, услуга и радова у вредности од 23,67 милиона динара, без спровођења поступака јавних набавки.....	11
2.4. Специјална болница је доделила оквирни споразум понуђачу чија понуда садржи понуђену цену већу од процењене вредности јавне набавке, без претходног уверавања да та вредност није већа од упоредиве тржишне цене.....	12
2.5. Специјална болница је у 2018. и 2019. години повећала обим предмета појединих набавки, без поштовања прописа који уређују ову област.....	13
СКРЕТАЊЕ ПАЖЊЕ.....	14
II ПРЕПОРУКЕ	16
III ЗАХТЕВ ЗА ДОСТАВУ ОДАЗИВНОГ ИЗВЕШТАЈА	17
IV КАРАКТЕРИСТИКЕ РЕВИЗИЈЕ	19
1. Предмет ревизије.....	19
2. Ревидирани период пословања.....	19
3. Информације о субјекту ревизије	19
4. Обим ревизије, ограничења у погледу обима	21
5. Критеријуми.....	21
6. Методологија рада.....	21
7. Стандарди ревизије примењени у ревизији	22
V ПРИЛОГ 1 – Увећање плата запослених.....	23
VI ПРИЛОГ 2 - Јавне набавке.....	25
VII ПРИЛОГ 3 – ДРУГА ПИТАЊА	39

I ЗАКЉУЧЦИ И НАЛАЗИ

1. УВЕЋАЊЕ ПЛАТЕ ЗАПОСЛЕНИХ

Правни основ за увећање плата запослених

1.1. Специјална болница је донела општи акт послодавца којим су уређени елементи за увећање плате, али није утврдила висину прихода који се могу користити за остваривања права на увећање плата запослених.

1.1.1. Специјална болница је у 2019. години закључила Колективни уговор код Специјалне болнице за рехабилитацију „Русанда“ Меленци¹, у коме су утврђени елементи за обрачун и исплату увећања плата.

Одредбама члана 12 став 1 и 2 Закона о платама у државним органима и јавним службама² прописано је да јавне службе које остваре приходе који нису јавни приходи у смислу Закона о јавним приходима и јавним расходима могу увећати плате до висине оствареног прихода, а највише до 30% по запосленом, а да се, изузетно, запосленима у јавним службама које се финансирају из доприноса за обавезно социјално осигурање и које остварују сопствене приходе из допунског рада и пружањем других услуга у складу са законом, плате могу увећати сразмерно учешћу трошкова рада у оствареном приходу.

Одредбама члана 12 став 3 Закона о платама у државним органима и јавним службама и члана 93 став 3 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, Аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе³ (у даљем тексту: Посебан колективни уговор за здравствене установе) прописано је да се елементи за обрачун и исплату увећања плата утврђују општим актом послодавца.

Специјална болница је у 2019. години закључила Колективни уговор код Специјалне болнице за рехабилитацију „Русанда“ Меленци (у даљем тексту: Колективни уговор код Специјалне болнице) са Покрајинском владом Војводине и три репрезентативна синдиката код послодавца, којим је, поред осталог, уредила и критеријуме, елементе и начин оцењивања запослених на основу којих се врши увећање плата запосленима, у складу са чланом 12 став 3 Закона о платама у државним органима и јавним службама и чланом 93 став 3 Посебног колективног уговора за здравствене установе.

¹ Који је код Специјалне болнице за рехабилитацију „Русанда“ Меленци, заведен под бројем: 2560 од 29. маја 2019. године и код Покрајинског секретаријата за здравство, број: 138-11-27/19 од 7. јуна 2019. године.

² „Службени гласник РС“, бр. 34/01, 62/06 - др. закон, 63/06 - испр. др. закона, 116/08 - др. закони, 92/11, 99/11 - др. закон, 10/13, 55/13, 99/14, 21/16 - др. закон, 113/17 - др. закони, 95/18 - др. закони и 86/19 - др. закони.

³ „Службени гласник РС“, број 106/18.

1.1.2. Специјална болница није у 2019. години за сваки месец утврђивала износ остварених сопствених прихода и расхода насталих пружањем услуга на тржишту, како би утврдила расположива средства за остваривања права на увећање плата запослених и није о томе обавештавала репрезентативни синдикат.

Одредбама члана 144 став 10 Закона о здравственој заштити⁴ прописано је да здравствена установа у јавној својини, која поред средстава за рад из јавних прихода, остварује и сопствене приходе, може увећати основну плату запослених, у складу са прописима којима се уређују плате запослених у јавним службама.

Одредбама члана 93 ст. 1 и 2 Посебног колективног уговора за здравствене установе, прописано је, поред осталог, и да здравствене установе које остварују приходе који нису јавни приходи могу увећати плате сразмерно учешћу трошкова рада у оствареном приходу, до висине оствареног прихода, као и да је послодавац обавезан да за сваки месец утврди приходе и расходе за остваривање овог права.

Одредбама члана 91 ст. 3 и 4 Колективног уговора код Специјалне болнице прописано је, поред осталог, и да послодавац може плате увећати сразмерно учешћу трошкова рада у оствареном приходу, до висине оствареног прихода, највише до 30% по запосленом, као и да је послодавац обавезан да за сваки месец утврди приходе и расходе за остваривање права на увећање плате запослених и о томе обавести репрезентативни синдикат.

Специјална болница је у 2019. години пружала услуге на тржишту по ценама утврђеним у ценовнику донетом од стране Управног одбора и исказала остварене друге приходе из осталих извора у износу од 73.677.000 динара. Цене ових услуга не садрже посебно исказане трошкове рада, чиме је онемогућено утврђивање учешћа трошкова рада у оствареним сопственим приходима.

Специјална болница није у 2019. години увећавала плате, осим за једног запосленог за месец јануару и за два запослена за месецу јун, у укупном износу од 26 хиљада динара. Обрачун и исплата наведеног износа извршени су у складу са критеријумима прописаним Колективним уговором код Специјалне болнице.

Специјална болница није у 2019. години за сваки месец утврђивала износ остварених сопствених прихода и расхода насталих пружањем услуга на тржишту, како би утврдила расположива средства за остваривање права за увећање плате запослених и није о томе обавештавала репрезентативни синдикат, што није у складу са чланом 93 став 2 Посебног колективног уговора и са чланом 91 став 4 Колективног уговора код Специјалне болнице.

Више детаља у вези са овим налазом дато је у делу ПРИЛОГ 1 – *Увећање плата запослених у 2019. години.*

⁴ „Службени гласник РС“, број 25/19.

У вези са утврђеном неправилношћу (*Неправилност број 1*), дали смо препоруку за отклањање неправилности (*Препорука број 1*).

2. ЈАВНЕ НАБАВКЕ

Доношење акта и планирање поступака јавних набавки

2.1. Специјална болница је планирала поступке јавних набавки у складу са прописима који уређују ову област, осим у делу доношења акта о јавним набавкама

2.1.1. Специјална болница у 2018. и 2019. години није имала акт којим би ближе уредила поступак јавне набавке.

Одредбом члана 22 став 1 Закона о јавним набавкама⁵, између осталог, прописано је да је наручилац дужан да донесе акт којим ће ближе уредити поступак јавне набавке, а нарочито начин планирања набавки, одговорност за планирање, циљеве поступка јавне набавке, начин извршавања обавеза из поступка, начин обезбеђивања конкуренције, спровођење и контролу јавних набавки и начин праћења извршења уговора о јавној набавкама.

Утврђено је да Специјална болница у 2018. и 2019. години није имала акт којим се ближе уређује поступак јавне набавке, а нарочито начин планирања набавки, одговорност за планирање, циљеве поступка јавне набавке, начин извршавања обавеза из поступка, начин обезбеђивања конкуренције, спровођење и контролу јавних набавки и начин праћења извршења уговора о јавним набавкама, што није у складу са чланом 22 став 1 Закона о јавним набавкама.

Специјална болница је дана 15. јануара 2020. године, донела Правилник о ближе уређивању поступка јавне набавке⁶, којим је уредила: начин планирања набавки (критеријуме, правила и начин одређивања предмета јавне набавке и процењене вредности, начин испитивања и истраживања тржишта), одговорност за планирање, циљеве поступка јавне набавке, начин извршавања обавеза из поступка, начин обезбеђивања конкуренције, спровођење и контролу јавних набавки и начин праћења извршења уговора о јавној набавци, као и набавке добара, услуга радова, на које се Закон не примењује. Наведени правилник донео је директор Специјалне болнице.

Напомињемо да је у складу са одредбом члана 119 став 1 тач. 1) и 2) Закона о здравственој заштити, управни одбор здравствене установе надлежан да доноси статут здравствене установе уз сагласност оснивача и друге опште акте здравствене установе, у складу са законом.

⁵ „Службени гласник РС“, бр. 124/12, 14/15 и 68/15.

⁶ Број 0002-614, који је ступио на снагу у року од осам дана од дана доношења.

2.1.2. Специјална болница је донела годишњи план јавних набавки за 2018. и 2019. годину који садржи све прописане податке и објавила га на Порталу јавних набавки.

Одредбама члана 51 став 1 Закона о јавним набавкама прописано је да је наручилац дужан да донесе годишњи план јавних набавки који садржи следеће податке: редни број, предмет, процењену вредност и врсту поступка јавне набавке, оквирни датум покретања поступка, оквирни датум закључења уговора као и оквирни рок трајања уговора. Одредбом члана 51 став 3 наведеног закона прописано је да је наручилац дужан да план јавних набавки, измене и допуне плана објављује на Порталу јавних набавки у року од десет дана од дана доношења.

Специјална болница је донела План јавних набавки за 2018. годину⁷ и шест измена и допуна наведеног плана⁸ и План јавних набавки за 2019. годину⁹, који садрже: редни број јавне набавке, предмет јавне набавке, процењену вредност јавне набавке, врсту поступка јавне набавке и оквирне датуме покретања поступка, закључења уговора и рок трајања уговора и објавила их на Порталу јавних набавки, у складу са чланом 51 ст. 1 и 3 Закона о јавним набавкама.

Покретање поступака јавних набавки

2.2. Специјална болница је у 2018. и 2019. години покретала поступке јавних набавки у складу са прописима, осим у делу образовања комисије за јавне набавке и одређивања службеника за јавне набавке.

2.2.1. Специјална болница није у 2019. години имала службеника за јавне набавке.

Одредбама члана 134 Закона о јавним набавкама, између осталог, прописано је да је наручилац дужан да својим актом којим уређује систематизацију радних места одреди радно место у оквиру којег ће се обављати послови јавних набавки, да наручилац чија је укупна вредност планираних јавних набавки на годишњем нивоу већа од петоструког износа из члана 39 став 1 овог закона¹⁰, мора да има најмање једног службеника за јавне набавке, да начин и програм стручног оспособљавања и начин полагања стручног испита за службеника за јавне набавке утврђује Управа за јавне набавке, као и да је наручилац дужан да лицу које обавља послове јавних набавки омогући да у року од три месеца од дана заснивања радног односа, односно од дана када се стекну услови, положи стручни испит за службеника за јавне набавке.

Правилником о организацији и систематизацији послова у Специјалној болници „Русанда“ у оквиру Службе за правне и економско-финансијске послове, систематизовано је радно место Стручни сарадник за јавне набавке са описом посла који се односи на обављање набавки за Специјалну болницу.

⁷ Усвојен Одлуком Управног одбора Специјалне болнице, број: 1-332/18-3/26-2018 од 28. фебруара 2018. године.

⁸ Усвојене одлукама Управног одбора, бр: 1-456/18-27-2018 од 22. марта 2018. године, 1-547/18-30/18 од 3. априла 2018. године, 1-801-34-1/18 од 15. маја 2018. године, 1-1342-38/2018 од 19. јула 2018. године, 1-а-39/2018 од 10. септембра 2018. године и 1-2085-2а-42/2018 од 18. октобра 2018. године.

⁹ Усвојен Одлуком Управног одбора Специјалне болнице, број: 1-47-2/2019 од 26. фебруара 2019. године.

¹⁰ Већа од 25.000.000,00 динара.

Специјална болница у току 2019. године није имала службеника за јавне набавке и није упутила ниједног запосленог на полагање стручног испита за службеника за јавне набавке, што није у складу са чланом 134 став 2 и 5 Закона о јавним набавкама.

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 2 – Јавне набавке (*поднаслов: 2) Покретање поступка јавних набавки - Службеник за јавне набавке*).

У вези са утврђеном неправилношћу (*Неправилност број 3*), дали смо препоруку за отклањање неправилности (*Препорука број 2*).

2.2.2. Специјална болница је у поступцима јавних набавки за чланове комисије за јавне набавке именовала лица која нису запослена код наручиоца, а која немају одговарајуће стручно образовање из области из које је предмет јавне набавке.

Одредбама члана 54 став 7 Закона о јавним набавкама прописано је да се за чланове комисије именују лица која имају одговарајуће стручно образовање из области из које је предмет јавне набавке. Одредбама члана 54 став 8 наведеног закона прописано је да се у комисију може именовати лице које није запослено код наручиоца ако наручилац нема запослено лице које има одговарајуће стручно образовање из области из које је предмет јавне набавке.

У поступку ревизије утврђено је да је вршилац дужности директора Специјалне болнице у 2019. години доносила решења о образовању комисије која, поред осталог, садрже и именовање лица која нису запослена у Специјалној болници за чланове комисије јавних набавки, а која немају одговарајуће стручно образовање из области из које је предмет јавне набавке, што није у складу са одредбама члана 54 ст. 7 и 8 Закона о јавним набавкама.

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 2 – Јавне набавке (*поднаслов: 2) Покретање поступка јавних набавки – Образовање комисије за јавне набавке*).

У вези са утврђеном неправилношћу (*Неправилност број 4*), дали смо препоруку за отклањање неправилности (*Препорука број 3*).

Утврђене неправилности код покретања поступака јавних набавки проузроковане су, поред осталог, и тиме што Специјална болница у 2018. и 2019. години није имала акт којим се уређује поступак јавне набавке, као и чињеницом да Специјална болница у 2018. и 2019. години није успоставила систем интерне финансијске контроле, као што је детаљније описано у делу Скретање пажње, тачка 1.

2.2.3. Специјална болница је у 2018. и 2019. години доносила одлуке о покретању поступака, оглашавала јавне набавке, припремала и објављивала конкурсну документацију и утврђивала процењену вредност јавне набавке уз поштовање прописаних процедура.

Одредбама члана 52 став 1 Закона о јавним набавкама прописано је да наручилац може да покрене поступак јавне набавке ако је набавка предвиђена у годишњем плану јавних набавки.

Одредбама чл. 53 и 55 – 63 Закона о јавним набавкама прописани су: доношење одлуке о покретању поступка, оглашавање јавне набавке, објављивање позива за подношење понуде, припрема, садржина објављивање, достављање и измене и допуне конкурсне документације.

Одредбама члана 64 став 3 Закона о јавним набавкама прописано је да процењена вредност јавне набавке мора бити заснована на спроведеном испитивању, истраживању тржишта предмета јавне набавке, које укључује проверу цене, квалитета, периода гаранције, одржавања и слично и мора бити валидна у време покретања поступка.

Одредбама члана 65 став 2 Закона о јавним набавкама прописано је, поред осталог, и да се у случају периодичних уговора процењена вредност јавне набавке одређује на основу вредности сличних периодичних уговора закључених током претходне буџетске године или на основу укупне процењене вредности сличних периодичних уговора.

Специјална болница је у 2018. и 2019. години покретала поступке јавних набавки који су били предвиђени у годишњим плановима набавки, у складу са чланом 52 Закона о јавним набавкама.

Приликом покретања поступака јавних набавки, Специјална болница је доносила одлуке о покретању поступка, објављивала огласе о јавној набавци на Порталу јавних набавки, објављивала позиве за подношење понуда, припремала и објављивала конкурсну документацију и вршила измене и допуне конкурсне документације, у складу са чл. 53 и 55 – 63 Закона о јавним набавкама.

Специјална болница је утврђивала процењену вредност јавних набавки истраживањем тржишта предмета јавне набавке путем слања упита добављачима и другим наручиоцима за предмет јавне набавке, као и на основу вредности сличних периодичних уговора закључених током претходне буџетске године, у складу са чл. 64 и 65 Закона о јавним набавкама.

Набавке добара и услуга и спровођење поступака јавних набавки

2.3. Специјална болница је у 2018. и 2019. години извршила расходе за набавке добара, услуга и радова у вредности од 23,67 милиона динара, без спровођења

2.3.1. Специјална болница је у 2018. и 2019. години извршила расходе по основу набавки услуга финансијског саветовања, саветовања из области јавних набавки и радова на текућим поправкама и одржавању, у износу од 23,67 милиона динара, без спровођења поступака јавних набавки.

Одредбама члана 57 Закона о буџетском систему¹¹ прописано је да се уговори о набавци добара, финансијске имовине, пружању услуга или извођењу грађевинских радова, које закључују директни

¹¹ „Службени гласник РС“, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 - испр., 108/13, 142/14, 68/15 - др. закон, 103/15, 99/16, 113/17, 95/18, 31/19 и 72/19.

поступака јавних и индиректни корисници буџетских средстава и корисници набавки. средстава организација за обавезно социјално осигурање, морају бити закључени у складу са прописима који регулишу јавне набавке.

Одредбама чл. 7, 7а и 39 став 2 Закона о јавним набавкама прописане су набавке на које се закон не примењује, а одредбама члана 31 прописане су врсте поступака јавних набавки и начин доделе уговора.

Утврђено је да је Специјална болница закључила уговоре по основу којих је преузела обавезе за пружене услуге финансијског саветовања, саветовања из области јавних набавки и за извршене радове на текућим поправкама и одржавањима у укупном износу од 23,67 милиона динара, без спровођења поступка јавних набавки, а да нису постојали разлози за изузеће од примене Закона о јавним набавкама, што није у складу са чл. 7, 7а и 39 став 2 наведеног закона и са чланом 57 Закона о буџетском систему.

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 2 – Јавне набавке (*поднаслов: 4) Набавке добара, услуга и радова извршене без примене Закона о јавним набавкама*).

У вези са утврђеном неправилношћу (*Неправилност број 5*), дали смо препоруку за отклањање неправилности (*Препорука број 4*)

2.4. Специјална болница је доделила оквирни споразум понуђачу чија понуда садржи понуђену цену већу од процењене вредности јавне набавке, без претходног уверавања да та вредност није већа од упоредиве тржишне цене

2.4.1. Специјална болница је доделила оквирни споразум за набавку obroka за исхрану пацијената понуђачу чија понуда садржи понуђену цену већу од процењене вредности јавне набавке, без претходног уверавања да та вредност није већа од упоредиве тржишне цене, и по том основу преузела обавезе у износу од 27,80 милиона динара.

Одредбама члана 107 став 4 Закона о јавним набавкама прописано је да наручилац може доделити уговор понуђачу чија понуда садржи понуђену цену већу од процењене вредности јавне набавке, ако није већа од упоредиве тржишне цене и ако су понуђене цене у свим одговарајућим понудама веће од процењене вредности јавне набавке.

Специјална болница је у 2018. години закључила Оквирни споразум на износ од 41,52 милиона динара без ПДВ-а, са добављачем који је истовремено био и једини понуђач. Приликом прегледа и оцене понуде и доношења одлуке о додели оквирног споразума, по цени која је за 13,77 милиона динара већа од процењене вредности, Специјална болница није извршила проверу упоредивих тржишних цена, на основу које би се стекло уверавање да цена из понуде овог понуђача није већа од упоредивих тржишних цена у моменту закључивања уговора, што није у складу са чланом 107 став 4 Закона о јавним набавкама.

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 2 - Јавне набавке (*поднаслов: 5) Додела оквирног споразума за набавку obroka за исхрану пацијената понуђачу „Movie kitchen“ д.о.о.*).

У вези са утврђеном неправилношћу (*Неправилност број 6*), дали смо препоруку за отклањање неправилности (*Препорука број 5*).

Утврђене неправилности код вршења набавки добара, услуга и радова и спровођења поступака јавних набавки проузроковане су, поред осталог, и тиме што Специјална болница није у 2018. и 2019. години имала акт којим се уређује поступак јавне набавке, није оспособила запослено лице за послове службеника за јавне набавке, као и чињеницом да Специјална болница у 2018. и 2019. години није успоставила систем интерне финансијске контроле, као што је детаљније описано у делу Скретање пажње, тачка 1.

Праћење и извршење јавних набавки

2.5. Специјална болница је у 2018. и 2019. години повећала обим предмета појединих набавки, без поштовања прописа који уређују ову област.

2.5.1. Специјална болница је код 13 закључених уговора у спроведеним поступцима јавних набавки повећала обим предмета набавке за више од 5% вредности уговора, односно, за укупно 2,63 милиона динара, без спровођења поступка јавне набавке.

Одредбом члана 115 став 1 Закона о јавним набавкама, између осталог, прописано је да наручилац може након закључења уговора о јавној набавци, без спровођења поступка јавне набавке повећати обим предмета набавке, с тим да се вредност уговора може повећати максимално до 5% од укупне вредности првобитно закљученог уговора, под условом да је та могућност јасно и прецизно наведена у конкурсној документацији и уговору о јавној набавци.

Специјална болница је приликом реализације уговора за набавку лекова, санитарског и потрошног материјала, техничког материјала, натријумхипохлорида и услуге одржавања медицинских апарата и опреме, по 13 уговора закључених у 2018. години, повећала обим предмета набавке за укупно 2,63 милиона динара, без спровођења поступка јавне набавке. Износи увећања обима предмета набавке по сваком од ових уговора прелазе 5% вредности закључених уговора, што није у складу са чланом 115 став 1 Закона о јавним набавкама.

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 2 – Јавне набавке (*поднаслов: б) Увећање обима набавке по уговорима закљученим у спроведеним поступцима јавних набавки у 2018. и 2019. години*).

У вези са утврђеном неправилношћу (*Неправилност број 7*), дали смо препоруку за отклањање неправилности (*Препорука број 6*).

Утврђене неправилности код праћења и извршења уговора о јавним набавкама проузроковане су, поред осталог, и тиме што Специјална болница није у 2018. и 2019. години имала акт којим се уређује поступак јавне набавке, као и чињеницом да Специјална болница у 2018. и 2019. години није успоставила систем интерне финансијске контроле, као што је детаљније описано у делу Скретање пажње, тачка 1.

СКРЕТАЊЕ ПАЖЊЕ

1) Скрећемо пажњу на значајне недостатке у интерним контролама Специјалне болнице, који се огледају у томе што Специјална болница:

- није усвојила писане политике и процедуре у области набавке добара, услуга и радова, праћења реализације уговора и осталих економско-финансијских послова у циљу ограничавања ризика за постизање циљева на прихватљив ниво;
- није извештавала Министра финансија о адекватности и функционисању успостављеног система финансијског управљања и контроле подношењем одговора на упитник који припрема Централна јединица за хармонизацију;
- није усвојила стратегију управљања ризиком;
- није организовала систем финансијског управљања и контроле као систем процедура и одговорности свих лица у организацији;
- није ажурирала акт о буџетском рачуноводству од 2013. године;
- није успоставила интерну ревизију.

Потребно је да руководица Специјалне болнице предузме мере и активности за успостављање интерне финансијске контроле у складу са чл. 80 – 83 Закона о буџетском систему и у складу са Правилником о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору¹².

2) Скрећемо пажњу да је одредбама члана 95 став 2 Закона о здравственој заштити прописано да специјална болница која у обављању здравствене делатности користи природни фактор лечења може пружати и услуге из туризма, у складу са прописима који уређују област туризма, али да одредбама Закона о јавним службама¹³, Закона о здравственој заштити, као и другим прописима није уређено право на расподелу добити, односно обавеза покрића губитака који настану из туристичке делатности специјалне болнице.

Потребно је да надлежни органи анализирају стање у овој области и у оквиру својих надлежности предузму мере и активности за уређење овог питања.

3) Скрећемо пажњу да министар финансија, у складу са својим овлашћењем из члана 47 став 5 Закона о изменама и допунама закона о буџетском систему¹⁴, није ближе уредио начин извештавања о уплати и коришћењу сопствених прихода, што условљава различито поступање и нетранспарентност коришћења сопствених прихода у здравственим установама.

4) Скрећемо пажњу да се из формулације одредби члана 12 ст. 1 и 2 Закона о платама у државним органима и јавним службама изводи закључак да се укупни приходи који нису јавни приходи у смислу Закона о јавним приходима и јавним расходима могу расподелити на увећање плата, што није у складу са економским принципима, јер се за увећање плата може користити само део прихода који остаје након покрића свих расхода насталих стицањем тих прихода. Оваква формулација одредби члана 12 ст. 1 и 2 Закона о платама у државним

¹² „Службени гласник РС“, број 89/19.

¹³ „Службени гласник РС“, бр. 42/91, 71/94, 79/05 - др. закон, 81/05 - испр. др. закона, 83/05 - испр. др. закона и 83/14 - др. закон.

¹⁴ „Службени гласник РС“, број 93/12.

органима и јавним службама доводи до ризика да се финансирање расхода насталих пружањем услуга које нису обухваћене уговором са организацијом обавезног здравственог осигурања преваљује на терет средстава доприноса за обавезно здравствено осигурање, док се приход остварен из извора „који нису јавни приходи“ користи за исплату увећања плата.

II ПРЕПОРУКЕ

ПРИОРИТЕТ 1¹⁵ (висок)

Препорука број 1: Препоручује се одговорним лицима Специјалне болнице да за сваки месец утврде расположива средства за остваривање права на увећање плате запослених, као и да о томе обавештавају репрезентативни синдикат, у складу са чланом 93 став 2 Посебног колективног уговора за здравствене установе и чланом 91 став 4 Колективног уговора код Специјалне болнице.

Препорука број 2: Препоручује се одговорним лицима Специјалне болнице да предузму мере и активности ради оспособљавања запосленог лица за обављање послова службеника за јавне набавке, у складу са чланом 185 Закона о јавним набавкама¹⁶, који је у примени од 1. јула 2020. године.

Препорука број 3: Препоручује се одговорним лицима Специјалне болнице да предузму мере и активности да се именоване чланова комисије за јавне набавке врши у складу са чланом 92 Закона о јавним набавкама, који је у примени од 1. јула 2020. године.

Препорука број 4: Препоручује се одговорним лицима Специјалне болнице да набавке добара, услуга и радова за које није прописано изузеће од примене Закона о јавним набавкама, врше уз спровођење поступака јавних набавки у складу са чланом 27 Закона о јавним набавкама, који је у примени од 1. јула 2020. године и у складу са чланом 57 Закона о буџетском систему.

Препорука број 5: Препоручује се одговорним лицима Специјалне болнице да предузму мере и активности за дефинисање и успостављање контролних поступака у области доделе уговора/оквирног споразума у оквиру спровођења поступака јавних набавки, како би се смањио ризик од закључивања уговора/оквирних споразума супротно члану 31 став 1 и 144 став 2 Закона о јавним набавкама, који је у примени од 1. јула 2020. године.

Препорука број 6: Препоручује се одговорним лицима Специјалне болнице да предузму мере и активности за дефинисање и успостављање контролних поступака за праћење реализације уговора закључених у спроведеним поступцима јавних набавки, како би се смањио ризик од извршавања расхода који нису у складу са чланом 157 Закона о јавним набавкама, који је у примени од 1. јула 2020. године.

¹⁵ ПРИОРИТЕТ 1 – Неправилности које је могуће отклонити у року од 90 дана.

¹⁶ „Службени гласник Републике Србије“, број 91/19.

III ЗАХТЕВ ЗА ДОСТАВУ ОДАЗИВНОГ ИЗВЕШТАЈА

Специјална болница је, на основу одредбе члана 40 став 1 Закона о Државној ревизорској институцији¹⁷, дужна да поднесе Државној ревизорској институцији писани извештај о отклањању откривених неправилности (одазивни извештај) у року од 90 дана почев од наредног дана од дана уручења овог извештаја.

Одазивни извештај мора да садржи:

- 1) навођење ревизије, на коју се он односи;
- 2) кратак опис неправилности у пословању, које су откривене ревизијом;
- 3) приказивање мера исправљања.

Мере исправљања су мере које субјект ревизије предузима да би отклонио неправилности у свом пословању или мере за умањење ризика од појављивања одређене неправилности у свом будућем пословању за чије предузимање субјект ревизије мора поднети уз одазивни извештај одговарајуће доказе.

Специјална болница је у обавези да у одазивном извештају искаже мере исправљања по основу откривених неправилности односно свих налаза датих у Извештају о ревизији правилности пословања, као и да поступи по датим препорукама, осим оних које су отклоњени у току обављања ревизије и садржани у поглављу Мере предузете у поступку ревизије. За мере исправљања Специјална болница је дужна да уз одазивни извештај достави доказе према следећем:

1. За налазе, односно неправилности, за које су дате препоруке под редним бројевима: 1, 2, 3, 4, 5, и 6, а које је могуће отклонити у року од 90 дана, Специјална болница је обавезна да достави доказе о отклањању неправилности односно предузимању мера исправљања.

На основу одредбе члана 40 став 2 Закона о Државној ревизорској институцији одазивни извештај је јавна исправа која је потписана и оверена печатом од стране одговорног лица субјекта ревизије.

Државна ревизорска институција ће оценити веродостојност одазивног извештаја, тј. провериће истинитости навода о мерама исправљања, предузетим од стране субјекта ревизије, подносиоца одазивног извештаја. У случају потребе извршиће се и провера веродостојности одазивног извештаја. Такође, извршиће се и оцена да ли су мере исправљања исказане у одазивном извештају задовољавајуће.

У складу са одредбама члана 57 став 1 тачка 3) Закона о Државној ревизорској институцији, ако субјект ревизије у чијем су пословању биле откривене неправилности, не поднесе у прописаном року Институцији одазивни извештај, против одговорног лица субјекта ревизије поднеће се захтев за покретање прекршајног поступка.

¹⁷ „Службени гласник РС“, бр. 101/05, 54/07, 36/10 и 44/18 - др. закон.

Ако се оцени да одазивни извештај не указује да су откривене неправилности отклоњене на задовољавајући начин, сматра се да субјект ревизије крши обавезу доброг пословања. Ако се ради о незадовољавајућем отклањању значајне неправилности, сматра се да постоји тежи облик кршења обавезе доброг пословања. У овим случајевима, Државна ревизорска институција је овлашћена да предузима мере, у складу са одредбама члана 40 ст. 7 – 13 Закона о Државној ревизорској институцији.

Генерални државни ревизор

Др Душко Пејовић
Државна ревизорска институција
Макензијева 41
11000 Београд, Србија
15. децембар 2020. године

IV КАРАКТЕРИСТИКЕ РЕВИЗИЈЕ

Ревизија је спроведена на основу члана 9 Закона о Државној ревизорској институцији¹⁸, Програма ревизије за 2020. годину¹⁹ и Закључка, број: 400-1189/2020-05/1 од 31. јула 2020. године.

1. Предмет ревизије

Спроводи се ревизија правилности пословања која се односи на: 1) увећање плате запослених и 2) јавне набавке.

2. Ревидирани период пословања

Ревизијом је обухваћено пословање субјекта ревизије у периоду од 1. јануара до 31. децембра 2019. године за предмет ревизије који се односи на увећање плате запослених и пословање субјекта ревизије у периоду од 1. јануара 2018. године до 31. децембра 2019. године за предмет ревизије који се односи на јавне набавке.

3. Информације о субјекту ревизије

Назив: Специјална болница за рехабилитацију „Русанда“ Меленци.

Седиште и адреса: Меленци, Бања Русанда бб.

Матични број: 08062650

ПИБ: 101161576

Број уписа у регистар: Регистарски уложак код Привредног суда у Зрењанину, број: 5-94.

Историјат Специјалне болнице

Одлуком о преузимању права и обавеза оснивача над здравственим установама, које на подручју Аутономне покрајине Војводине пружају болничку, специјалистичку и високоспецијалистичку здравствену заштиту²⁰, права и обавезе оснивача над Специјалном болницом за физикалну медицину и рехабилитацију „Русанда“ Меленци, преузела је Аутономна покрајина Војводина.

Делатност

Одредбама чл. 94 и 95 Закона о здравственој заштити прописани су услови за обављање делатности Специјалне болнице као здравствене установе која обавља специјалистичко–консултативну и стационарну здравствену делатност на секундарном нивоу за област за коју је основана.

Одредбама члана 13 Статута Специјалне болнице за рехабилитацију „Русанда“ Меленци²¹ (у даљем тексту: Статут), између осталог, прописано је да Специјална болница обавља делатност болнице, која обухвата услуге хоспитализације и медицинске техничке услуге, као што су дијагностика, лечење, анализе и хитне интервенције, медицинску праксу

¹⁸ „Службени гласник РС“, бр. 101/05, 54/07, 26/10 и 44/18 – др. закон.

¹⁹ Бр.: 06-2313/2019-02/1 од 3. децембра 2019. године, 06-532/2020-02/2 од 3. марта 2020. године и 06-663/2020-02/1 од 7. маја 2020. године.

²⁰ Број 022-00003/2002-01 од 22. маја 2002. године, коју је донело Извршно веће Аутономне покрајине Војводине.

²¹ Број: 241 од 27. јануара 2011. године са Изменама и допунама Статута Специјалне болнице за рехабилитацију „Русанда“ Меленци од 26. фебруара 2019. године, на које је оснивач Извршно веће Аутономне покрајине Војводине дао сагласност решењима, бр: 022-00631/2007 од 26. децембра 2007. године и 127 број: 022-460/2018 од 20. марта 2019. године.

која обухвата медицинске консултације и лечење у области опште и специјалистичке медицине, медицинску рехабилитацију уз примену природног лековитог фактора лечења и остале видове здравствене заштите које обухватају лабораторијску, рендген и другу дијагностику и издавање и справљање лекова по рецептури преко болничке апотеке.

Специјална болница пружа здравствене услуге из следећих области здравствене заштите односно специјалности: физикалне медицине и рехабилитације, неурологије, ортопедије и трауматологије, реуматологије, кардиологије, дерматологије и гинекологије.

У складу са прописима који уређују област туризма, Специјална болница обавља: третмане за побољшање физичког стања и расположења, делатност хотела и мотела са рестораном, делатност осталог смештаја за краћи боравак, делатност ресторана и осталу трговину на мало.

Специјална болница обавља здравствену делатност на секундарном нивоу са капацитетом од 300 постеља. Кадровским планом Специјалне болнице за 2018. годину²², укупан број запослених на неодређено и одређено може бити до 262 запослена. У Специјалној болници је на дан 31.12.2019. године било укупно 246 запослених на неодређено време и на одређено време.

Унутрашња организација Специјалне болнице

Статутом Специјалне болнице прописано је да се у циљу ефикаснијег и рационалнијег обављања делатности образују следеће организационе јединице:

- 1) болничка одељења за лечење и рехабилитацију;
- 2) одељење за специјалистичко-консултативне прегледе;
- 3) одељења за терапијски и рехабилитациони третман;
- 4) одељења за фармацеутску здравствену делатност (болничка апотека);
- 5) служба за правне и економско-финансијске послове;
- 6) служба за техничке и друге сличне послове.

Унутрашња организација Специјалне болнице, ближе је уређена актом о организацији и систематизацији послова, који доноси директор²³.

Финансирање Специјалне болнице

Одредбама члана 144 ст. 1 и 2 Закона о здравственој заштити прописано је да здравствена установа у јавној својини, пружајући јавне услуге, као корисник јавних средстава, остварује средства за рад из јавних прихода и то: доприноса за обавезно социјално осигурање закључивањем уговора са организацијом обавезног здравственог осигурања, буџета Републике Србије, односно оснивача и прихода насталих употребом јавних средстава, за услуге које нису обухваћене уговором са организацијом обавезног здравственог осигурања, у складу са законом, као и да здравствена установа у јавној својини може да стиче средства за рад и од донација донатора из Републике Србије и из иностранства, легата и завештања, као и других извора, у складу са законом.

У 2019. години Специјална болница је остварила приходе и примања:

- од трансфера од Републичког фонда за здравствено осигурање за пружене услуге из обавезног здравственог осигурања у износу од 284.373.000 динара (75%)²⁴;

²² Број: 112-01-200/2018-02 од 20. августа 2018. године, који је био у примени и током 2019. године.

²³ Правилник о организацији и систематизацији послова Специјалне болнице за рехабилитацију „Русанда“ Меленци, број: 1-468/18 од 23. марта 2018. године са изменама и допунама Правилника о организацији и систематизацији послова Специјалне болнице за рехабилитацију „Русанда“ Меленци, бр: 1-1030/19 од 6. јуна 2019. године и 1-2932/19 од 27. новембра 2019. године.

²⁴ На основу Уговора о пружању и финансирању здравствене заштите из обавезног здравственог осигурања за 2019. годину, број: 0286 од 24. јануара 2019. године, Анекса I Уговора о пружању и финансирању здравствене заштите из обавезног здравственог осигурања за 2019. годину, број: 3876 од 7.

- по основу пружених услуга ван обавезног здравственог осигурања, прихода од имовине и примања од продаје робе за даљу продају, у износу од 74.771.000 динара (19,7%);
- примања од задуживања од пословних банака у земљи у износу од 10.000.000 динара (3%).
- из буџета Аутономне покрајине Војводине у износу од 7.033.000 динара (2%) и
- од Фонда за социјално осигурање војних осигураника у износу од 1.075.000 динара (0,3%)²⁵

4. Обим ревизије, ограничења у погледу обима

У складу са ISSAI 4000 – Стандард за ревизију правилности пословања и са усвојеним приступом у Државној ревизорској институцији прибавили смо довољно адекватних и поузданих доказа за давање закључака да ли је предмет ревизије у складу, по свим материјално значајним питањима, са применљивим критеријумима.

Спровели смо адекватне ревизорске поступке да бисмо добили уверавање у разумној мери да ли су активности, финансијске трансакције, информације и одлуке у вези са:

- 1) планирањем, спровођењем и праћењем и извршавањем уговора о јавним набавкама и
- 2) увећањем плате запослених;

извршене у складу са законом, другим прописима, датим овлашћењима и за планиране сврхе.

Ови поступци укључују и процену ризика од материјално значајне неусклађености са прописима.

На основу процене ризика утврђено је да је ради остваривања циљева ревизије потребно спровести ревизију правилности пословања у делу који се односи на јавне набавке и увећање плате запослених на нивоу Специјалне болнице као целине.

Приликом спровођења ревизије није било ограничења у погледу обима.

5. Критеријуми

Прописи који су у ревизији коришћени као извор критеријума су:

- 1) Закон о буџетском систему;
- 2) Закон о платама у државним органима и јавним службама;
- 3) Закон о здравственој заштити;
- 4) Закон о јавним набавкама и
- 5) подзаконски прописи који су донети у вези спровођења ових закона.

6. Методологија рада

У вршењу ове ревизије спровели смо следеће поступке који се односе на:

- 1) анализу прописа којима је уређено пословање Специјалне болнице;

августа 2019. године, Анекса уговора о пружању и финансирању здравствене заштите из обавезног здравственог осигурања за 2019. годину, број: 5012 од 16. октобра 2019. године и Анекса II уговора о пружању и финансирању здравствене заштите из обавезног здравственог осигурања за 2019. годину, број: 6365 од 31. децембра 2019. године.

²⁵ Подаци о приходима и примањима су узети из Извештаја о извршењу буџета у периоду од 01.01.2019. – 31.12.2019. године, заведеног код Републичког фонда за здравствено осигурање под бројем: 03-402/1396/20-16 од 28. фебруара 2020. године.

- 2) инспекцијски рад који укључује преглед евиденција и документације Специјалне болнице у вези са јавним набавкама и увећањем плата запослених;
- 3) испитивања која укључују тражење информација од релевантних лица;
- 4) поновно израчунавање које се састоји од провере математичке тачности докумената и евиденција и
- 5) тест кључних контрола које укључује тестирање контрола које је поставило руководство како би смањило ризик од неправилности.

Након добијања довољних и одговарајућих доказа за оцену предмета ревизије упознали смо представнике Специјалне болнице са прелиминарним налазима и закључцима ревизије, потврдили тачност чињеница и добили одговоре и коментаре одговорних лица.

7. Стандарди ревизије примењени у ревизији

Ревизија је извршена у складу са ISSAI 100 „Фундаментални принципи ревизије јавног сектора“, ISSAI 400 „Фундаментални принципи ревизије правилности пословања“ и ISSAI 4000 „Стандард за ревизију правилности пословања“.

V ПРИЛОГ 1 – Увећање плата запослених

Увећање плата запослених у 2019. години

Као што је описано у Закључку 1.1 и Налазу 1.1.2 Специјална болница није вршила увећања плата запослених у 2019. години, осим за троје запослених, у укупном износу од 26.721 динара.

Одредбама члана 91 ст. 5 – 10 Колективног уговора код Специјалне болнице прописано је да се увећање плате врши на основу оцене доприноса и квалитета обављеног посла коју предлажу руководиоци организационих јединица и у писаном облику дају предлог оцена директору за један календарски месец, а да одлуку о увећању плате доноси директор. Прописани критеријуми за оцењивање су: квалитет и обим обављеног посла и њихов ефекат, стручност, благовременост, однос према пацијентима, другим странкама, сарадницима, имовини и друго. Одредбама члана 91 став 3 Колективног уговора код Специјалне болнице прописана је да се висина увећања плате утврђује у зависности од оцене, највише до 30%.

Извршен је увид у документацију Специјалне болнице о увећањима плата запослених у 2019. години, пословне књиге, финансијске извештаје, картоне примања и платне листе запослених.

Обрачун увећања плата, у износу од 26.721 динар, извршен је на основу одлука в.д. директора за месеце јануар и јун 2019. године. В.д. директора Специјалне болнице је доносила одлуку о увећању плата на предлог руководиоца организационих јединица, који су вршили оцену доприноса и квалитета обављеног посла запосленог за један календарски месец. Руководиоци организационих јединица су предлог оцене доприноса и квалитета обављеног посла дали на следећи начин: нарочито успешан - увећање плате од 1% до 10% и ванстандардно успешан – увећање плате од 11% до 30%, у складу са чланом 91 ст. 8-10 Колективног уговора код Специјалне болнице.

Специјална болница је током 2019. године остварила приходе од трансфера од Републичког фонда за здравствено осигурање у износу од 284.373.000 динара, примања од задуживања приходе из буџета Аутономне покрајине Војводине у износу од 7.033.000 динара, приходе од Фонда за социјално осигурање војних осигураника у износу од 1.075.000 динара, док је приходе и примања у износу од 74.771.000 динара, остварила као сопствене приходе и примања- пружањем услуга ван обавезног здравственог осигурања, по основу имовине и продајом робе за даљу продају.

Увећања плата запослених за 2019. годину представља 0,04% остварених прихода од продаје добара и услуга²⁶ у 2019. години.

За наведена два месеца, у којима је извршено увећање плата за укупно три запослена, Специјална болница је саставила преглед укупно остварених прихода (укључујући и приходе од трансфера за услуге обавезног здравственог осигурања) и укупних трошкова рада и о томе обавестила репрезентативни синдикат.

Утврђено је да Специјална болница није за сваки месец обрачунала износ остварених сопствених прихода и расхода насталих пружањем услуга на тржишту, како би утврдила расположива средства за остваривање права за увећање плате запослених и није о томе обавестила репрезентативни синдикат, као што је то прописано чланом 93 став 2 Посебног колективног уговора и чланом 91 став 4 Колективног уговора код Специјалне болнице.

Налаз (неправилност број 1): Специјална болница није у 2019. години за сваки месец утврђивала износ остварених сопствених прихода и расхода насталих пружањем услуга на

²⁶ Извештај о извршењу буџета за период 01.01. – 31.12.2019. године, на позицији ОП 5077 исказани су други приходи из осталих извора у укупном износу од 73.677.000 динара.

тржишту, како би утврдила расположива средства за остваривања права на увећање плата запослених и није о томе обавештавала репрезентативни синдикат.

Препорука број 1: Препоручује се одговорним лицима Специјалне болнице да за сваки месец утврде расположива средства за остваривање права на увећање плате запослених, као и да о томе обавештавају репрезентативни синдикат, у складу са чланом 93 став 2 Посебног колективног уговора за здравствене установе и чланом 91 став 4 Колективног уговора код Специјалне болнице

VI ПРИЛОГ 2 - Јавне набавке

Специјална болница је у 2018. и 2019. години планирала и спровела 16 отворених поступака и 27 поступака јавних набавки мале вредности. Укупна вредност закључених уговора у спроведеним поступцима јавних набавки у 2018. и 2019. години износи 163.544.000 динара.

Извршен је увид у пословне књиге, финансијске извештаје, Портал јавних набавки, као и у документацију субјекта ревизије о извршеним набавкама добара и услуга, у оквиру одабраног узорка трансакција расхода и издатака. Вредност закључених уговора, обухваћених тестирањем износи 116.451.000 односно 71% од укупне вредности закључених уговора у спроведеним поступцима јавних набавки у 2018. и 2019. години.

Табела број 1: Преглед планираних поступака јавних набавки, закључених уговора у спроведеним поступцима јавних набавки у 2018. и 2019. години и тестираних поступака јавних набавки (у 000 динара)

Врста поступка	Број поступака 2018.		Број поступака 2019.		Вредност закључених уговора 2018		Вредност закључених уговора 2019.	
	План	Спроведено	План	Спроведено	План	Спроведено	План	Спроведено
Отворени поступак	14	10	12	6	121.190	82.289	122.816	49.597
ЈН мале вредност	25	16	27	11	34.837	19.814	62.446	11.844
Укупно	39	26	39	17	156.027	102.103	185.262	61.441
Укупан број спроведених поступака у 2018. и 2019. години							43	
Укупна вредност закључених уговора у 2018. и 2019. години							163.544	
Број тестираних јавних набавки							16	
Вредност тестираних јавних набавки							116.451	
% вредности закључених уговора обухваћених тестирањем							71%	

1) Доношење акта о јавним набавкама

Утврђено је да Специјална болница у 2018. и 2019. години није уредила начин планирања набавки, одговорност за планирање, циљеве поступка јавне набавке, начин извршавања обавеза из поступка, начин обезбеђивања конкуренције, спровођење и контролу јавних набавки и начин праћења извршења уговора о јавним набавкама, доношењем и примењивањем акта о набавкама, што није у складу са чланом 22 став 1 Закона о јавним набавкама.

Налаз (неправилност 2): Специјална болница у 2018. и 2019. години није имала акт о набавкама, што није у складу са чланом 22 став 1 Закона о јавним набавкама.

Специјална болница је у јануару 2020. године донела Правилник о јавним набавкама, којим је уредила начин планирања набавки, одговорност за планирање, циљеве поступка јавне набавке, начин извршавања обавеза из поступка, начин обезбеђивања конкуренције, спровођење и контролу јавних набавки и начин праћења извршења уговора о јавним набавкама.

2) Покретање поступака јавних набавки

Службеник за јавне набавке

Правилником о организацији и систематизацији послова у Специјалној болници „Русанда“ у оквиру Службе за правне и економско-финансијске послове, систематизовано је радно место Стручни сарадник за јавне набавке са описом посла који се односи на обављање набавки за Специјалну болницу.

У поступку ревизије утврђено је да је Специјална болница у 2018. години имала службеника за јавне набавке до 13. новембра 2018. године. Од новембра 2018. године, до краја 2019. године, Специјална болница није имала службеника за јавне набавке, нити је упућивала запослене на полагање испита за стицање сертификата за службеника за јавне набавке у Управу за јавне набавке.

Одговорна лица Специјалне болнице су дала службену информацију да у току 2018. и 2019. године нико од запослених није био упућен на полагање испита за службеника за јавне набавке због недостатка кадра и због тога што нису добили сагласност Министарства здравља за ново запошљавање.

Извршен је увид у исказане потребе за новим запошљавањем (ПРМ обрасци) које је Специјална болница упутила Министарству здравља. Утврђено је да Специјална болница није исказала потребу за запошљавањем лица која би могла да обављају послове јавних набавки у току 2019. године.

Налаз (неправилност 3): Специјална болница у току 2019. године није имала службеника за јавне набавке и није упутила запослено лице на полагање стручног испита за службеника за јавне набавке, што није у складу са одредбама члана 134 ст. 2 и 5 Закона о јавним набавкама.

Препорука број 2: Препоручује се одговорним лицима Специјалне болнице да предузму мере и активности ради оспособљавања запосленог лица за обављање послова службеника за јавне набавке, у складу са чланом 185 Закона о јавним набавкама, који је у примени од 1. јула 2020. године.

Образовање комисије за јавне набавке

Као што је утврђено у Закључку 2.2 и налазу 2.2.2 Специјална болница је у поступцима јавних набавки за чланове комисије за јавне набавке именовала лица која нису запослена код наручиоца и која немају одговарајуће стручно образовање из области из које је предмет јавне набавке.

У поступку ревизије извршен је увид у решења о именовању чланова комисије јавних набавки у спроведеним поступцима јавних набавки у 2018. и 2019. години, у оквиру одабраног узорка трансакција расхода и издатака.

Утврђено је да је вршилац дужности директора Специјалне болнице у најмање девет поступака јавних набавки добара и услуга донела решења²⁷ о образовању комисије која, поред осталог, садрже и именовање лица која нису запослена у Специјалној болници за чланове комисије јавних набавки у Специјалној болници. Такође је утврђено да именовани чланови

²⁷ Решења, бр. 5234 од 19. септембра 2018. године, 2792 од 21. маја 2018. године, 1836 од 13. априла 2018. године, 2460 од 4. маја 2018. године, 5081 од 11. септембра 2018. године, 5808 од 23. октобра 2018. године, 0003-19 од 12. априла 2019. године, 0003-55 од 7. маја 2019. године и 1738 од 9. априла 2019. године.

комисије за јавне набавке, који нису запослени у Специјалној болници, нису имали одговарајуће стручно образовање из области из које је предмет јавне набавке.

Табела број 2: Преглед поступака у којима су чланови комисије за јавне набавке била лица која нису запослена у Специјалној болници

Р. бр.	Бр. јавне набавке	Предмет набавке	Број чл. комисије, који нису запослени у Специјалној болници	Стечено образовање чланова комисије који нису запослени код наручиоца
1.	ЈН 07/18	хемијска, дезинфекциона средстава и потрошни материјал	2 (1 члан и 1 заменик члана)	Дипломирани економиста
2.	ЈН 03/18	Оброци за исхрану болесника	2 (1 члан и 1 заменик члана)	Дипломирани економиста
3.	ЈНМВ 05/18	Услуге фиксне и мобилне телефоније	2 (1 члан и 1 заменик члана)	Дипломирани економиста
4.	ЈНМВ 08/18	Услуге физичко техничког обезбеђења	2 (1 члан и 1 заменик члана)	Дипломирани економиста
5.	ЈНМВ 13/18	Медицински намештај	2 (1 члан и 1 заменик члана)	Дипломирани економиста
6.	ЈНМВ 16/18	Радне униформе и ХТЗ опрема	2 (1 члан и 1 заменик члана)	Дипломирани економиста
7.	ЈН 03/19	Опрема за физикалну медицину	2 (1 члан и 1 заменик члана)	Дипломирани економиста
8.	ЈНМВ 02/19	Услуге фиксне и мобилне телефоније	3 члана	Дипломирани економиста и дипломирани инжењер менаџмента
9.	ЈНМВ 01/19	Одржавање и поправке немедицинских апарата и опреме	2 (1 члан и 1 заменик члана)	Дипломирани економиста и дипломирани инжењер менаџмента

Налаз (неправилност 4): Специјална болница је у поступцима јавних набавки за чланове комисије за јавне набавке именовала лица која нису запослена код наручиоца, а која немају одговарајуће стручно образовање из области из које је предмет јавне набавке, што није у складу са чланом 54 ст. 7 и 8 Закона о јавним набавкама.

Препорука број 3: Препоручује се одговорним лицима Специјалне болнице да предузму мере и активности да се именовање чланова комисије за јавне набавке врши у складу са чланом 92 Закона о јавним набавкама, који је у примени од 1. јула 2020. године.

3) Набавке добара, услуга и радова извршене уз примену Закона о јавним набавкама

Набавке добара, услуга и радова извршене уз спроведене поступке јавних набавки

Утврђено је да је Специјална болница преузела обавезе и извршила расходе и издатке у износу од 83.506.237 динара по уговорима за набавке добара, услуга и радова закљученим у спроведеним поступцима јавних набавки у 2018. и 2019. години, у складу са чланом 31 и 39 Закона о јавним набавкама и у складу са чланом 57 Закона о буџетском систему.

Табела број 3: Преглед извршених расхода и издатака за набавке добара, услуга и радова по уговорима закљученим у спроведеним поступцима јавних набавки у 2018. и 2019. години (у динарима)

Кonto	Опис	Извршени расходи и издаци у 2019.	План јавних набавки	Јавна набавка спроведена у	Јавна набавка спроведена у
-------	------	-----------------------------------	---------------------	----------------------------	----------------------------

Извештај о ревизији правилности пословања Специјалне болнице за рехабилитацију „Русанда“ Меленци, у делу који се односи на увећање плата запослених од 1. јануара до 31. децембра 2019. године и јавне набавке у периоду од 1. јануара 2018. године до 31. децембра 2019. године

		години		2018. години	2019. години
1	2	3	4	5	6
426700	Лекови и медицински материјал	9.506.332	1.1.2 – План ЈН за 2018. годину 12.821.188 1.1.2 – План ЈН за 2019. годину 13.562.614	ЈН 01/18 ЈН 05/18 ЈН 08/18 ЈН 10/18	ЈН 02/19
511321	Извођење радова на вентилацији пеллоидо блока	/	1.3.1 - План ЈН за 2018. годину 4.999.900	ЈН 02/18	/
426820	Расходи за исхрану пацијената	23.816.078	1.1.3 - План ЈН за 2018. годину 10.866.560 1.1.18 - План ЈН за 2018. годину 27.743.474 1.1.3 – План ЈН за 2019. годину 21.861.927	ЈН 03/18 ЈН 06/18	ЈН 01/19
421221	Природни гас	15.683.520	1.1.4 – План ЈН за 2017. годину 17.500.000	ЈН 07/17	/
425220	Одржавање и поправка немедицинских апарата и опрема	1.016.514	1.2.2 – План ЈН за 2018. годину 2.500.000 1.2.2 – План ЈН за 2019. годину 2.500.000	ЈНМВ 04/18	ЈНМВ 01/19
423200	Одржавање информационог система	1.495.632	1.2.4 – План ЈН за 2018. годину 1.480.000 1.2.4 – План ЈН за 2019. годину 2.000.000	ЈНМВ 03/18	ЈНМВ 05/19
421410	Фиксна и мобилна телефонија	1.468.153	1.2.5 – План ЈН за 2018. годину 1.527.000 1.2.5 – План ЈН за 2019. годину 1.560.000	ЈНМВ 05/18	ЈНМВ 02/19
426100	Канцеларијски материјал	75.025	1.1.1 – План ЈН за 2018. годину 1.381.786 1.1.1 – План ЈН за 2019. годину 1.521.976	ЈНМВ 06/18	ЈНМВ 03/19
421323	Физичко техничко обезбеђење лица и имовине	1.312.704	1.2.6 – План ЈН за 2018. годину 2.500.000 1.2.6 – План ЈН за 2019. годину 2.500.000	ЈНМВ 08/18	ЈНМВ 04/19
426900	Остали материјал	1.216.074	1.1.10 – План ЈН за 2018. годину 2.753.745 1.1.10 – План ЈН за 2019. годину 3.951.640 1.1.5 – План ЈН за	ЈНМВ 07/18 ЈНМВ 12/18	ЈНМВ 07/19 ЈНМВ 11/19

Извештај о ревизији правилности пословања Специјалне болнице за рехабилитацију „Русанда“ Меленци, у делу који се односи на увећање плата запослених од 1. јануара до 31. децембра 2019. године и јавне набавке у периоду од 1. јануара 2018. године до 31. децембра 2019. године

			2018. годину 2.930.400		
			1.1.5 – План ЈН за 2019. годину 2.643.000		
425991	Одржавање електричне инсталација	193.119	1.2.7 – План ЈН за 2018. годину 1.800.000	ЈНМВ 09/18	/
425225	Одржавање и поправка медицинских апарата и опреме	969.911	1.2.3 – План ЈН за 2018. годину 1.000.000 1.2.3 – План ЈН за 2019. годину 1.000.000	ЈНМВ 10/18	ЈНМВ 08/19
512211	Медицински намештај	2.925.086	1.1.4 – План ЈН за 2018. годину 4.625.968	ЈНМВ 13/18	/
426400	Гориво	1.065.248	1.1.11 – План ЈН за 2018. годину 3.225.400	ЈНМВ 14/18	ЈНМВ 11/19
426121	Радне униформе и обућа	1.264.368	1.1.11 – План 1.1.9 – План ЈН за 2018. годину 1.229.210 ЈН за 2019. годину 3.439.000	ЈНМВ 16/18	/
422391	Превоз запослених	3.389.377	1.2.1 – План ЈН за 2018. годину 3.600.000 1.2.1 – План ЈН за 2019. годину 3.500.000	ЈНМВ 18/18	ЈНМВ 10/19
421211	Електрична енергија	6.838.873	1.1.8 – План ЈН за 2018. годину 9.000.000	/	ЈН 11/18
512511	Медицинска опрема	7.088.506	1.1.13 – План ЈН за 2018. годину 2.800.000 1.1.14 – План ЈН за 2019. годину 9.989.788	ЈНМВ 02/18	ЈН 03/19
426811	Хемијска дезинфекциона средства и потрошни материјал	4.181.717	1.1.12 – План ЈН за 2018. годину 8.425.414 1.1.12 – План ЈН за 2019. годину 8.473.708	ЈН 04/18 ЈН 07/18	ЈН 04/19
Укупни расходи и издаци за набавке извршене у 2019. години по уговорима закљученим у спроведеним поступцима јавних набавки		83.506.237			

Набавке истоврсних добара, услуга и радова чија процењена вредност на годишњем нивоу не прелази 500.000 динара

Специјална болница је у 2018. и 2019. години вршила набавке добара, услуга и радова чија процењена вредност истоврсних набавки на годишњем нивоу није већа од 500.000 динара (600.000 динара са ПДВ-ом), без спровођења поступка јавних набавки, уз издавање наруџбенице најповољнијем понуђачу, у складу са чланом 39. ст. 2 и 6 Закона о јавним набавкама. Извршени расходи за набављена добра, услуге и радове на овај начин у 2019. години укупно износе 9.094.834 динара и приказани су у табели испод.

Табела број 4: Преглед извршених расхода и издатака за набавке истоврсних добара и услуга чија процењена вредност не прелази 500.000 динара (у динарима)

Конт	Опис набављених добара и услуга	Извршени расходи у 2019. години
1	2	3
421121	Трошкови банкарских услуга	215.274
421311	Услуге водовода и канализације	33.300
421321	Дератизација	289.625
421324	Одвоз отпада	180.426
421325	Услуге чишћења	146.928
421412	Интернет и слично	68.295
421422	Услуге доставе	104.852
421500	Услуге осигурања	154.094
421911	Радио - телевизијска претплата	64.416
422000	Трошкови дневница (исхране) на службеном путу	165.584
422000	Трошкови смештаја на службеном путу у иностранство	451.855
422299	Остали трошкови за пословна путовања у иностранство	127.574
423111	Услуге превођења	360.120
423311	Услуге образовања и усавршавања запослених	496.400
423300	Котизација	505.374
423431	Фотографске и друге услуге	526.124
423431	Услуге рекламирања	585.014
423432	Објављивање тендера и информативних огласа	195.495
423449	Остале медијске услуге	30.178
423599	Остале стручне услуге-одржавање електроинсталације	193.119
423599	Услуге заштите на раду	360.000
423000	Остале услуге	152.309
423711	Репрезентација	436.296
424911	Остале специјализоване услуге	378.624
425115	Радови на водоводу и канализацији	119.616
425117	Електричне инсталације и лифтови	218.700
425220	Одржавање административне опреме	441.216
425291	Текуће поправке и одрж.производне, моторне опреме	60.875
426131	Цвеће и зеленило	19.770
426311	Стручна литература за редовне потребе	234.963

Извештај о ревизији правилности пословања Специјалне болнице за рехабилитацију „Русанда“ Меленци, у делу који се односи на увећање плата запослених од 1. јануара до 31. децембра 2019. године и јавне набавке у периоду од 1. јануара 2018. године до 31. децембра 2019. године

запослених		
511431	Идејни пројекат	600.000
511321	Капитално одржавање пословних зграда и пословног простора	150.000
512251	Опрема за домаћинство	498.430
512221	Рачунарска опрема	529.988
Укупно		9.094.834

Набавке истоврсних добара, услуга и радова чија процењена вредност на годишњем нивоу прелази 500.000 динара, а за које су прописана изузећа од примене Закона о јавним набавкама

Специјална болница је у 2019. години извршила расходе у износу од 10.050.609 динара на које се не примењује Закон о јавним набавкама, а односе се на услуге платног промета, комуналне услуге, издатке за стручно образовање, услуге правног заступања, допунски рад, услуге јавног здравства, акредитације, залихе робе за даљу продају, у складу са чл. 7 и 7а Закона о јавним набавкама.

Табела број 5: Преглед извршених расхода и издатака за набавке добара и услуга на које се не примењује Закон о јавним набавкама (у динарима)

Конто	Опис набављених добара и услуга	Извршени расходи у 2019. години
1	2	3
421111	Услуге платног промета	593.530
421324	Одвоз отпада „ЈКП“ Чистоћа	847.467
423399	Стручно образовање запослених	1.327.340
423521	Правно заступање пред домаћим судовима	564.000
423591	Накнаде члановима управних и надзорних одбора	1.513.372
423599	Допунски рад	2.809.214
424331	Услуге јавног здравства	834.526
424911	Услуге агенције за акредитацију	765.000
523111	Залихе робе за даљу продају	796.160
	Укупно	10.050.609

4) Набавке добара, услуга и радова извршене без примене Закона о јавним набавкама

Као што је описано у закључку број 2.3 и налазу број 2.3.1 утврђено је да је Специјална болница у 2018. и 2019. години, преузела обавезе и извршила расходе у износу од 23.664.737 динара без спровођења поступака јавних набавки, за набавке услуга финансијског саветовања, саветовања из области јавних набавки и радова на текућим поправкама и одржавању, а да нису постојали разлози за изузеће од примене Закона о јавним набавкама.

Табела број 6: Преглед извршених расхода за набавке истоврсних добара, услуга и радова у 2018. и 2019. години чија процењена вредност прелази 500.000 динара, за које нису спроведени поступци јавних набавки (у динарима)

Конто	Опис	Извршени расходи у 2018. години	Извршени расходи у 2019. години	План јавних набавки
1	2	3	4	5
423541	Услуге финансијског	4.490.000	10.750.000	Не

Извештај о ревизији правилности пословања Специјалне болнице за рехабилитацију „Русанда“ Меленци, у делу који се односи на увећање плата запослених од 1. јануара до 31. децембра 2019. године и јавне набавке у периоду од 1. јануара 2018. године до 31. децембра 2019. године

422200	саветовања			
423599	Услуге саветовања – јавне набавке		504.000 ²⁸	Не
425000	Радови на текућим поправкама и одржавању	1.618.054	6.302.683	1.3.8 Извођење радова на реконструкцији базена – 12.000.000. 1.3.11 – постављање подних облога 500.000. 1.3.12 Молерски радови – 1.000.000.
		6.108.054	17.556.683	
Укупни расходи за набавке извршене без спроведених поступака јавних набавки			23.664.737	

Услуге финансијског саветовања

Специјална болница је у 2018. и 2019. години преузела обавеза и извршила расходе у износу од 15.240.000 динара за услуге финансијског саветовања, на основу закључених уговора са правним лицима „VE financial consulting“ и „General book“ и испостављених месечних фактура за консултантске услуге.

Табела број 7: Преглед закључених уговора и извршених расхода за финансијске услуге у 2018. и 2019. години (у динарима)

Р, бр,	Назив добављача	Датум закључења уговора	Уговорена месечна цена	Извршени расходи у 2018.	Извршени расходи у 2019.
1	„General book“	15. јун 2018. ²⁹	800.000	4.490.000	3.880.000
2	„General book“	17. јун 2019. ³⁰	500.000	/	1.005.000
3	„VE financial consulting“	2. јул 2019. ³¹	900.000	/	5.865.000
Укупно				4.490.000	10.750.000
Укупно извршени расходи и у 2018. и 2019. години				15.240.000	

Вредност набавки услуга финансијског саветовања и у 2018. и у 2019. години прелази вредност од 500.000 (без ПДВ-а), односно, не постоји разлог за изузеће од обавезе примене Закона о јавним набавкама.

У делу Друга питања, тачка 1 и 2, дата су додатна запажања у вези са набавкама услуга финансијског саветовања.

Услуге саветовања из области јавних набавки

Специјална болница је у 2019. години преузела обавезе за набавке услуга консалтинга у области јавних набавки у износу од 604.800 динара по закљученим уговорима о консултантским услугама из области јавних набавки са правним лицем „Tender consulting“ д.о.о., а на основу месечних фактура испостављених за пружене услуге усмених и писаних консултација у поступцима јавних набавки, преглед конкурсне документације и преглед аката.

Табела број 8: Преглед закључених уговора и извршених расхода за консултантске услуге из области јавних набавки 2019. години (у динарима)

Р.	Назив добављача	Датум	Уговорена	Преузете	Извршени
----	-----------------	-------	-----------	----------	----------

²⁸ Укупна вредност набављених услуга саветовања у области јавних набавки је 604.800 динара са ПДВ-ом, од чега је у 2019. години плаћено 504.000 динара.

²⁹ Уговор, број: 3383/1 од 15. јуна 2018. године.

³⁰ Уговор, број: 2884-1 од 17. јуна 2019. године.

³¹ Уговор, број: 3194 од 2. јула 2019. године.

Извештај о ревизији правилности пословања Специјалне болнице за рехабилитацију „Русанда“ Меленци, у делу који се односи на увећање плата запослених од 1. јануара до 31. децембра 2019. године и јавне набавке у периоду од 1. јануара 2018. године до 31. децембра 2019. године

Бр.	закључења уговора	месечна цена(са ПДВ)	обавезе у 2019. години(са ПДВ)	расходи у 2019. години(са ПДВ)
1	„Tender consulting“ д.о.о. 13.12.2018. ³²	50.400	302.400	252.000
2	„Tender consulting“ д.о.о. 20.06.2019. ³³	50,400	302.400	252.000
Укупно			604.800	504.000

Вредност набавки услуга саветовања из области јавних набавки у 2019. години прелази вредност од 500.000 (без ПДВ-а), односно, не постоји разлог за изузеће од обавезе примене Закона о јавним набавкама.

Набавка радова на текућим поправкама и одржавању

Специјална болница је у 2018. и 2019. години преузела обавеза и извршила расходе у износу од 7.920.737 динара за извођење грађевинских радова у Специјалној болници, извођење осталих завршних радова у базенском простору и хидро блоку у Специјалној болници (молерско фарбарски радови) и извођење радова на санацији корита базена у Специјалној болници, на основу испостављених фактура, по уговорима са привредним друштвима: „Ма-Ком“ доо Шабац, „Профи дизајн Јевтић“ Шабац, „ЦПА“ доо Земун и „Колор тапет“ Шабац.

Табела број 9: Преглед закључених уговора и извршених расхода за радове на текућим поправкама и одржавању у 2018. и 2019. години

Р, бр.	Назив добављача	Предмет набавке	Извршен расход у 2018.	Извршен расход у 2019.
1	„Ма-Ком“ доо Шабац	Реконструкција опреме за вађење блата и транспорт воде и блата, поправка и замена базенских санитарија, уградња спуштеног плафона, керамички радови, монтажа рефлектора и лед панела, реконструкција водоводних и канализационих инсталација у базенском простору, ремонт хидрауличне базенске дизалице ³⁴	1.618.054	2.273.122
2	„Профи дизајн Јевтић“ Шабац	Молерско фарбарски радови ³⁵		1.989.890
3	„ЦПА“ доо Земун	Санација корита базена ³⁶		1.133.021
4	„Колор тапет“			906.650
Укупно			1.618.054	6.302.683
Укупно извршени расходи и у 2018. и 2019. години			7.920.737	

Специјална болница је закључила уговоре за извођење напред наведених радова, без спровођења поступка јавне набавке, применом члана 7 став 1 тачка 3 Закона о јавним набавкама.

Одредбом члана 7 став 1 тачка 3 Закона о јавним набавкама, прописано је да наручиоци не примењују одредбе наведеног закона, ради обезбеђивања основних животних услова у случајевима елементарних непогода или техничко - технолошких несрећа чије последице угрожавају животе или здравље људи или животну средину, у складу са прописима којима се уређује заштита од таквих непогода.

³² Уговор, број: 0003-225 од 20.06.2019. године.

³³ Уговор, број: 6707 од 13.12.2018. године.

³⁴ Уговор, број: 0003-39 од 10. децембра 2018. године.

³⁵ Уговор, број: 0003-37 од 10 децембра 2018. године.

³⁶ Уговор, број: 0003-7 од 14. јануара 2019. године.

Увидом у достављене понуде добављача са којима је Специјална болница закључила уговоре за извођење ових радова и испостављене фактуре, утврђено је да се исти односе на извођење радова на реконструкцији базена и молерске радове, као и да су наведени радови истовремено и планирани у Плану јавних набавки Специјалне болнице за 2018. годину³⁷.

Такође, увидом у пријаве кварова техничком сектору³⁸, утврђено је да су се током 2018. године, у периоду од јануара до децембра, пријављивали разни кварови у хидро блоку, који по својој садржини нису били последица елементарних непогода или техничко - технолошких несрећа, већ су у питању кварови и недостаци настали услед дотрајалости и употребе објеката и опреме.

Имајући у виду да је Специјална болница изведене радове претходно предвидела у Плану јавних набавки за 2018. годину, као и да су кварови и дотрајалост опреме редовно и месецима уназад пријављивани Техничкој служби, нису испуњени услови за примену члана 7 став 1 тачка 3 Закона о јавним набавкама. Изведени радови нису предузети ради обезбеђивања основних животних услова у случајевима елементарних непогода или техничко - технолошких несрећа чије последице угрожавају животе или здравље људи или животну средину, у складу са прописима којима се уређује заштита од таквих непогода, односно, није постојао разлог за изузеће од обавезе примене Закона о јавним набавкама.

Налаз (неправилност број 5): Специјална болница је преузела обавезе за извршене набавке услуга финансијског саветовања, саветовања из области јавних набавки и радова на текућим поправкама и одржавањима у укупном износу од 23.664.737 динара, без спровођења поступка јавних набавки, а да нису постојали разлози за изузеће од примене Закона о јавним набавкама, што није у складу са чланом 39 став 2 наведеног закона и са чланом 57 Закона о буџетском систему.

Препорука број 4: Препоручује се одговорним лицима Специјалне болнице да набавке добара, услуга и радова за које није прописано изузеће од примене Закона о јавним набавкама, врше уз спровођење поступка јавних набавки у складу са чланом 27 Закона о јавним набавкама, који је у примени од 1. јула 2020. године и у складу са чланом 57 Закона о буџетском систему.

5) Додела оквирног споразума за набавку оброка за исхрану пацијената понуђачу „Movie kitchen“ д.о.о.

Специјална болница је у Плану јавних набавки за 2018. годину планирала набавке намирница за исхрану пацијената у износу од од 21.743.474 динара³⁹ (без ПДВ-а). Дана 15. маја 2018. године, Специјална болница је извршила трећу измену Плана јавних набавки за 2018. годину⁴⁰, којом је између осталог, додала поступак под редним бројем: 1.1.18 – Набавка оброка за исхрану болесника, процењене вредности 27.746.474 динара (без ПДВ-а), док је код набавке под редним бројем: 1.1.3 – Набавка хране и намирница за припремање хране, утврдила нову процењену вредност од 10.866.560 динара (без ПДВ-а). На овај начин, укупни планирани расходи за исхрану болесника повећали су се за 16.869.570 динара. Уз предлог измене Плана јавних набавки, Управном одбору је дато образложење да ће ова измена дугорочно допринети смањењу укупних трошкова и повећању квалитета пружених услуга.

Одговорна лица Специјалне болнице су дала службену информацију да су процењену вредност формирали на основу истих/сличних уговора из ранијих година, на основу

³⁷ Радови: редни бр: 1.3.8. – Извођење радова на реконструкцији базена, процењена вредност јавне набавке: 12.000.000 динара и 1.3.12. – Молерски радови – процењена вредност јавне набавке: 1.000.000 динара.

³⁸ Обрасци ОПК-1 Специјалне болнице.

³⁹ План јавних набавки за 2018. годину, усвојен Одлуком Управног одбора Специјалне болнице, број: 1-332/18-3/26-2018 од 28. фебруара 2018. године са изменама и допунама наведеног плана, које су усвојене одлукама Управног одбора, бр: 1-456/18-27-2018 од 22. марта 2018. године и 1-547/18-30/18 од 3. априла 2018. године.

⁴⁰ Усвојена Одлуком Управног одбора, број: 1-801-34-1/18 од 15. маја 2018. године.

информација добијених од других истих/сличних наручилаца на тржишту, као и на основу спроведеног усменог испитивања тржишта и анкетирања различитих понуђача који се баве делатношћу припремања и испоруке obroка.

У спроведеном отвореном поступку јавне набавке правно лице „Movie kitchen catering“ д.о.о. је поднело понуду на износ од 41.517.450 динара (без ПДВ), као једини понуђач. Специјална болница је доделила оквирни споразум понуђачу „Movie kitchen catering“ д.о.о. чија понуда садржи понуђену цену у износу од 41.517.450 динара, што је за 13.770.976 динара више од процењене вредности јавне набавке. Специјална болница је на основу члана 107 став 4 и 5 Закона о јавним набавкама поднела извештај Управи за јавне набавке и Државној ревизорској институцији⁴¹, у коме је наведено да је комисија за јавне набавке констатовала да је понуђач понудио укупну вредност понуде која прелази износ процењене вредности јавне набавке и да је в.д. директора донела одлуку да прихвати предлог комисије за јавну набавку и донесе одлуку о додели уговора понуђачу „Movie kitchen catering“ д.о.о.

Одговорна лица Специјалне болнице су дала службену информацију да приликом доделе оквирног споразума није вршена провера да ли је понуђена цена већа од упоредиве тржишне цене и да вредност појединачних закључених уговора не прелази процењену вредност јавне набавке⁴².

Табела број 10: Преглед закључених уговора и извршених набавки obroка за исхрану пацијената по закљученим уговорима са „Movie kitchen catering“ д.о.о (у динарима)

Р. број	Број и датум закљученог уговора	Вредност уговора(са ПДВ)	Извршење уговора-преузете обавезе по фактурама добављача (са ПДВ-ом)	Уговорена количина obroка (ком)
1	2	3	4	5
1	0825/1 од 20.02.2019.	1.342.600	1.696.604	3105
2	0786 од 19.02.2019.	1.278.175	1.467.304	2955
3	3902 од 16.07.2018.	4.005.204	2.127.543	7730
4	6754 од 17.12.2018.	1.888.340	1.221.882	4390
5	4410 од 03.08.2018.	275.550	2.202.024	539
6	4674 од 16.08.2018.	4.129.188	2.059.806	7980
7	4934/1 од 31.08.2018.	153.139	2.009.311	285
8	5213 од 17.09.2018.	4.095.840	2.180.146	7860
9	5559 од 05.10.2018.	200.869	2.115.187	427
10	0739 од 14.02.2019.	121.120	1.584.259	260
11	0158 од 16.01.2019.	1.506.165	1.368.361	3535
12	0157 од 15.01.2019.	68.475	1.024.759	165
13	5703 од 16.10.2018.	3.553.200	2.066.126	8070
14	6235 од 15.11.2018.	900	3.291.037	9
15	6666 од 11.12.2018.	108.432	1.392.072	402
Укупно		22.727.277	27.806.424	47.712
Количина и процењена вредност (са ПДВ-ом) утврђене конкурсном документацијом јавне набавке - Оброци за исхрану болесника број 03/2018			33.292.168	98.670
% извршења у односу на услове утврђене конкурсном документацијом јавне набавке - Оброци за исхрану пацијената број 03/2018			84%	48%

Као што је приказано у Табели број 10 по закљученом Оквирном споразуму⁴³, Специјална болница је закључила 15 појединачних уговора са добављачем „Movie kitchen catering“ д.о.о. По овим закљученим уговорима, набављено је 47.712 obroка за пацијенте у вредности од 27.806.424 динара (са ПДВ-ом).

⁴¹ Број: 3945 од 18. јула 2018. године.

⁴² Број: 0002-999 од 15. октобра 2020. године.

⁴³ Број: 3791 од 11. јула 2018. године.

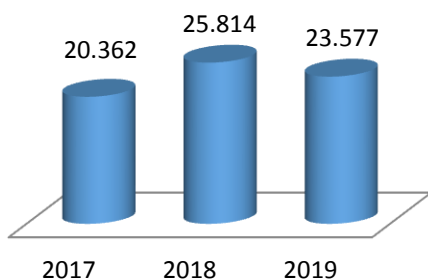
У делу Друга питања, тачка 2, дата су додатна запажања у вези са извршењем које прелази вредност закључених уговора .

Напомињемо да иако вредност закључених уговора и извршених набавки obroка за исхрану пацијената не прелази процењену вредност јавне набавке⁴⁴ (33.292.168 динара са ПДВ-ом), набављена количина obroка по тим уговорима представља свега 48% количине која је у конкурсној документацији планирана у оквиру процењене вредности јавне набавке. Такође, набавке obroка за исхрану пацијената по закљученим уговорима са добављачем „Movie kitchen catering“ д.о.о вршене су од августа 2018. године до марта 2019. године, иако је оквирни споразум закључен на период од годину дана. У марту 2019. године покренут је нови поступак јавне набавке намирница за исхрану пацијената⁴⁵, док јавна набавка obroка за исхрану пацијената (услуге кетеринга) у 2019. години није предвиђена Планом јавних набавки за 2019. годину.

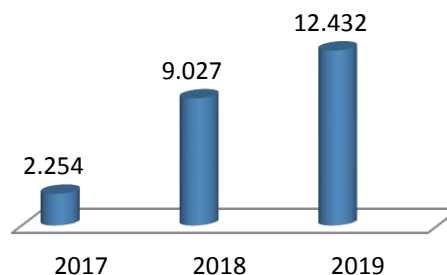
Извршена је анализа кретања расхода и стања неизмирених обавеза за период од 2017. до 2019. године⁴⁶.

Утврђено је да су због увођења додатних расхода за obroке за пацијенте (услуге кетеринга), расходи за исхрану пацијената Специјалне болнице у 2018. години увећани за 5.451.730 динара (27%) у односу на 2017. годину, а у 2019. за 3.215.464 динара (16%) у односу на 2017. годину. Стање неизмирених обавеза за исхрану пацијената на крају 2018. године је увећано за 6.773.000 динара, односно, за 300% у односу на 2017. годину, а стање неизмирених обавеза за исхрану пацијената на крају 2019. године је увећано је за 10.178.000 динара, односно за 450% у односу на 2017. годину.

Слика број 1: Приказ извршених расхода за исхрану пацијената по годинама од 2017. до 2019. године (у 000 динара)



Слика број 2: Приказ стања неизмирених обавеза према добављачима за исхрану пацијената на крају године од 2017. до 2019. године (у 000 динара)



Налаз (неправилност број 6): Специјална болница је доделила уговор за набавку obroка за исхрану пацијената понуђачу чија понуда садржи понуђену цену већу од процењене вредности јавне набавке, без претходног уверавања да та вредност није већа од упоредиве тржишне цене, што није у складу са чланом 107 став 4 Закона о јавним набавкама.

⁴⁴ Утврђене трећом Изменом и допуном Плана јавних набавки од 15. маја 2018. године.

⁴⁵ Позив за подношење понуде (број јавне набавке 01/2019), број: 1323 од 20. марта 2019. године – објављен на Порталу јавних набавки дана 20. марта 2019. године.

⁴⁶ Специјална болница у 2017. години није имала закључене уговоре о набавци obroка за пацијенте (услуге кетеринга), већ је вршила набавку намирница за исхрану пацијената и самосталну припрему obroка за пацијенте. Важећим Правилником о организацији и систематизацији послова Специјалне болнице у оквиру Службе за техничко одржавање и друге послове утврђена је организациона јединица Одељење ресторана и кухиње – Одсек кухиње у којем је током 2019. године било 8 запослених и то: 1 главни кувар, 5 куvara и 2 помоћна радника у кухињи.

Препорука број 5: Препоручује се одговорним лицима Специјалне болнице да предузму мере и активности за дефинисање и успостављање контролних поступака у области доделе уговора/оквирног споразума у поступцима јавних набавки, како би се смањило ризик од закључивања уговора/оквирних споразума супротно чл. 31 став 1 и 144 став 2 Закона о јавним набавкама, који је у примени од 1. јула 2020. године.

б) Увећање обима набавки добара и услуга по уговорима закљученим у 2018. години

Као што је описано у оквиру закључка број 2.5. и налаза број 2.5.1., у поступку ревизије извршена је контрола реализације закључених уговора за набавку добара и услуга у 2018. и 2019. години и утврђено је да је Специјална болница у 2019. години, приликом реализације 13 уговора за набавку добара и услуга закључених у 2018. години, повећала обим набавке за 2.631.141 динара у односу на уговорене вредности, без спроведеног поступка јавне набавке, што није у складу са чланом 115 став 1 Закона о јавним набавкама.

Увећање обима набавки код сваког појединачног закљученог уговора, прелази 5% уговорене вредности и приказано је у табели испод.

Табела број 11: Преглед увећања обима набавке преко 5% вредности закључених уговора (у динарима)

Р. бр.	Број уговора	Предмет набавке и добављач	Вредност закљученог уговора (са ПДВ)	Извршене набавке у 2018. и 2019. години по уговору	Разлика	% увећања у односу на вредност уговора
1	2	3	5	6	7(5-6)	8
1.	2574 од 14.05.18. и Анекс 3672 од 05.07.18.	Медицински материјал партија 1 – Антибиотици, антимикотици и антивиротици - „Фармалогист“	1.251.371	1.400.868	(149.497)	(12%)
2.	2575 од 14.05.18.	Медицински материјал партија 2 - Антиагрегациона и антикогулациона терапија – „Фармалогист“	2.612.236	3.224.430	(612.194)	(23%)
3.	2758 од 14.05.18. и Анекс 3670 од 05.07.18.	Медицински материјал партија 5 - X2 блокатори, инхибитори, протонске пумпе, лаксативи и пробиотици – „Фармалогист“	796.177	1.035.928	(239.751)	(30%)
4.	2579 од 14.05.18.	Медицински материјал - партија 6 – инсулини. антидијабетици – „Лековит „	198.391	276.837	(78.446)	(40%)
5.	2580 од 14.05.2018.	Медицински материјал - партија 7 - Седативи, аналгетици - „Лековит,,	526.167	561.756	(35.589)	(7%)
6.	2581 од 14.05.2018	Медицински материјал - партија 8 - Витамини,масти и креме - „Лековит,,	195.632	356.390	(160.758)	(82%)
7.	2584 од 11.05.18.	Медицински материјал партија 12 – Санитетски и потрошни	2.407.170	2.641.459	(234.288)	(10%)

Извештај о ревизији правилности пословања Специјалне болнице за рехабилитацију „Русанда“ Меленци, у делу који се односи на увећање плата запослених од 1. јануара до 31. децембра 2019. године и јавне набавке у периоду од 1. јануара 2018. године до 31. децембра 2019. године

		материјал - „Медицински депо плус“				
8.	2586 од 14.05.18.	Медицински материјал партија 14 – реагенски за хематолошки апарат „Yunicom“ ДОО	377.625	610.740	(233.114)	(62%)
9.	2587 од 15.05.18.	Медицински материјал - партија 15- Реагенски за биохемијске анализе „ПроМедиа“	390.732	1.013.434	(622.722)	(159%)
10.	3089 од 07.06.18.	Технички материјал - партија 2 електроматеријал „Ибреа“	478.325	534.207	(55.882)	(12%)
11.	4002 од 23.07.18.	Набавка тоалет убруса и натријумхипохлорита – партија 2 натријумхипохлорит – Хелена Граф Одржавање	111.000	123.096	(12.096)	(11%)
12.	4744 од 22.8.18.	медицинских апарата и опреме партија 2 - одржавање и поправка ЕКГ апарата „Inpomed – Дем“	120.000	141.540	(21.540)	(18%)
13.	4745 од 29.8.18.	Одржавање медицинских апарата и опреме партија 1 - одржавање и поправка уређаја за физикалну терапију - „МС Company“	660.000	835.290	(175.290)	(27%)
Укупно			(2.631.147)			

Налаз (неправилност број 7): Специјална болница је код 13 закључених уговора у спроведеним поступцима јавних набавки у 2018. и 2019. години повећала обим набавке за више од 5% вредности уговора, односно, за укупно 2,63 милиона динара, без спровођења поступка јавне набавке, што није у складу са чланом 115 став 1 Закона о јавним набавкама.

Препорука број 6: Препоручује се одговорним лицима Специјалне болнице да предузму мере и активности за дефинисање и успостављање контролних поступака за праћење реализације уговора закључених у спроведеним поступцима јавних набавки, како би се смањио ризик од извршавања расхода који нису у складу са чланом 157 Закона о јавним набавкама, који је у примени од 1. јула 2020. године.

VII ПРИЛОГ 3 – ДРУГА ПИТАЊА

Иако је циљ ове ревизије био давање мишљења о правилности пословања у области јавних набавки и увећања плата, утврдили смо и следеће неправилности у осталим областима пословања:

1) Специјална болница је у 2018. и 2019. години закључила уговоре са правним лицима „VE financial consulting“ и „General book“ за пружање консултантских услуга из области јавних финансија, маркетинга, рачуноводства, пореза и финансијске политике. По основу ових уговора и испостављених месечних фактура Специјална болница је преузела обавезе и извршила расходе у износу од 15.240.000 динара.

Предмет наведених уговора, дефинисан у чл. 1 и 9 уговора, обухвата следеће услуге: вођење пословних књига, контрола финансијских извештаја, имплементација стратегије финансијског пословања, давање стручних савета из области јавних финансија, праћење и одржавање ликвидности, надзор запослених у сектору рачуноводства и јавних набавки, доношење одговарајућих аката, контролу рада служби наручиоца и друго.

Напомињемо да наведени послови представљају део система финансијског управљања и контроле⁴⁷ у складу са прописима који уређују буџетски систем Републике Србије, и да спадају у делокруг рада Специјалне болнице, односно, налазе се у опису послова руководиоца унутрашњих организационих јединица и других запослених лица у Правилнику о организацији и систематизацији послова.

2) По основу закључених уговора о пружању услуга финансијског консалтинга, правна лица „VE financial consulting“ и „General book“ су испоставила месечне извештаје о раду у којима је наведено да су у 2019. години у Специјалној болници по основу ових уговора била радно ангажована физичка лица на пословима административних радника, информатичара и пословног секретара. Такође је утврђено да су за пружене услуге испостављени идентични извештаји о раду за сваки месец у току 2019. године, као и да се из наведених извештаја не могу јасно утврдити сврха ангажовања и ефекти остварени пружањем ових услуга у здравственој установи, у овом случају Специјалној болници.

Напомињемо да су облици радног ангажовања у Републици Србији прописани Законом о раду⁴⁸ и послодавац може радно ангажовати лица искључиво тако што ће са њима засновати радни однос или их ангажовати ван радног односа на један од начина прописаних одредбама Закона о раду.

Потребно је да одговорна лица Специјалне болнице унапреде систем интерне финансијске контроле и обезбеде да се извршавање расхода врши искључиво у складу са захтевом за добро финансијско управљање, односно, захтевом да се јавна средства троше и да се њима управља у складу са принципима економичности, ефективности и ефикасности, као што је прописано Правилником о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору⁴⁹.

3) Специјална болница је закључила 10 уговора са добављачем „Movie kitchen catering“ код којих је у спецификацији структуре цене нетачно израчунат ПДВ и нетачно утврђена укупна вредност добара са ПДВ-ом, услед чега вредност набављених добара исказана у фактурама није у складу са вредностима из уговора. Услед наведених нетачних података, преузете обавезе по овим фактурама веће су за укупно 5.079.227 динара, односно, за 22% у односу на уговорене вредности.

⁴⁷ Члан 81 ст. 1 и 3 Закона о буџетском систему и члан 14 Правилника о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору („Сл. гласник РС“, бр. 89/2019).

⁴⁸ „Службени гласник РС“, бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14, 13/17 - одлука УС, 113/17 и 95/18 - аутентично тумачење.

⁴⁹ Члан 2 став 1 тачка 2) Правилника о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору.

Потребно је да Специјална болница унапреди организацију буџетског рачуноводства како би се обезбедило да одговорна лица гарантују својим потписом да су рачуноводствене исправе контролисане, истините и да верно приказују пословне промене, у складу са чланом 16 Уредбе о буџетском рачуноводству⁵⁰.

4) Специјална болница је извршила расходе у износу од 472.000 динара, на име трошкова аранжмана сајам СIFT Sјamen Kina у периоду од 5. до 12. септембра 2019. године. Наведени трошкови аранжмана, обухватају и трошкове смештаја у хотелу са пет звездица, што није у складу са чланом 19 став 1 Уредбе о накнади трошкова и отпремнини државних службеника и намештеника⁵¹.

5) Специјална болница је извршила расходе у износу од 127.573 динара које је евидентирала као остале трошкове за пословна путовања у иностранство (конто 422299). Расходи су извршени по основу фактуре за: накнаду за учествовање Специјалне болнице на сајму иновација „Archimedes-2019“ Москва 26. - 29. март 2019. године, публикацију у каталогу, учешће у бизнис програму сајма, опремање простора за учешће на сајму, као и чланарину за клуб „Archimedes“. Утврђено је да се наведени расходе не односе на трошкове путовања у иностранство, пошто представници Специјалне болнице „Русанда“ Меленци нису путовали за Руску федерацију, о чему су одговорна лица дала службену информацију.

6) Специјална болница је више исказала расходе за трошкове путовања у оквиру редовног рада (конто 422300) најмање у износу од 2.565.474 динара, а мање исказала накнаде трошкова за запослене (конто 415100) за исти износ, јер је накнаде за трошкове превоза за запослене евидентирала као трошкове путовања у оквиру редовног рада, што није у складу са одредбама члана 14 Правилника о стандардном класификационом оквиру и Контном плану за буџетски систем⁵².

7) Специјална болница је исказала приходе од продаје добара и услуга из осталих извора у Извештају о извршењу буџета за период 01.01. – 31.12.2019. године (ОП 5077, колона 11) у укупном износу од 73.553.000 динара. Део наведених прихода, у износу од 1.074.842 динара, Специјална болница је остварила по основу уговора са Фондом за социјално осигурање војних осигураника.

Приходи остварени из средстава организација за обавезно социјално осигурање евидентирају се у колони 9 Обрасца 5 - Извештаја о извршењу буџета, у складу са одредбама члана 17 Правилника о стандардном класификационом оквиру и Контном плану за буџетски систем.

8) Специјална болница није у Обрасцу 1 Завршног рачуна – Билансу стања на дан 31.12.2019. године, на билансној позицији ОП (1104), исказала стање обавеза по основу краткорочних кредита од домаћих пословних банка у износу од 6.190.000 динара (конто 221400), што није у складу са чланом 12 Правилника о стандардном класификационом оквиру и Контном плану за буџетски систем.

⁵⁰ „Службени гласник РС“, бр. 125/03 и 12/06.

⁵¹ „Службени гласник РС“, бр. 98/07 пречишћен текст, 84/14 и 84/15 (Чланом 19 ставом 1 Уредбе прописано је да се државном службенику и намештенику на службеном путовању у иностранство накнађују трошкови смештаја у висини плаћеног хотелског рачуна за преноћиште и доручак, изузев за преноћиште и доручак у хотелу прве категорије (пет звездица)).

⁵² „Службени гласник РС“, бр. 16/16, 49/16, 107/16, 46/17, 114/17, 20/18, 36/18, 93/18, 104/18, 14/19, 33/19, 68/19 и 84/19.